

ANTIDISKRIMINACIJSKA POLITIKA KAO SUPLEMENTARNI MODEL ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Mr. sc. Antonija Petričušić *

UDK 341.231.4

342.724:323.1

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: rujan 2010.

Istraživanje Ureda pučkog pravobranitelja iz prosinca 2009. godine o predrasudama stanovništva prema određenim društvenim grupama te o raširenosti diskriminacije potvrdilo je da u hrvatskom društvu postoji socijalna distanca prema nekim etničkim skupinama. Jedna četvrtina ispitanih izjavila je da je iskusila diskriminaciju, a više od polovice pripadnika nacionalnih manjina u ispitivanom uzorku tvrdi da je osobno doživjelo neki oblik diskriminacije. Ispitanici koji su prijavili diskriminatorno ponašanje neke od javnih službi navode svoju etničku pripadnost i podrijetlo kao čestu osnovu diskriminiranja. Nameće se očito pitanje o tome može li postojeće antidiskriminacijsko zakonodavstvo osnažiti ostvarenje prava pripadnika nacionalnih manjina. Donošenje Zakona o suzbijanju diskriminacije u Hrvatskoj bila je obveza iz pretpristupnih pregovora. Naime, Europska unija nizom svojih politika i inicijativa promiče jednakost i zabranu diskriminacije u područjima poput zapošljavanja, pristupa tržištu rada, korištenja zdravstvenih usluga, obrazovanja, korištenja socijalnih povlastica za ugrožene dijelove stanovništva ili grupa u zemljama članicama. Na taj način, a u nedostatku proklamirane manjinske politike, Unija osnažuje zaštitu prava nacionalnih manjina u državama članicama. Osvrćući se na izvore međunarodnog prava koji propisuju zabranu diskriminacije, kao i na tematski usuglašenu antidiskriminacijsku politiku Europske unije i srodne joj aktivnosti, autorica ponajprije ispituje pravnu osnovu zabrane diskriminacije na globalnoj razini i na razini Europske unije te na razini zemalja članica. Budući da je Republika Hrvatska stranka mnogobrojnih međunarodnih instrumenata koji zabranjuju diskriminaciju, autorica nadalje ispituje kako je pitanje zabrane diskriminacije

* Mr. sc. Antonija Petričušić, asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

zakonski riješeno u Hrvatskoj, koje institucije trenutačno postoje za zaštitu protiv diskriminacije, te posebice koje se obveze odnose na borbu protiv diskriminacije u procesu pristupanja Europskoj uniji. Interpretirajući rezultate istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije koje je primijenio Bogardusov indeks socijalne distance u hrvatskom kontekstu, u članku se zagovara prihvaćanje sveobuhvatn(ij)e antidiskriminacijske politike kao potporna ostvarenju manjinskih prava u Hrvatskoj. Iako u Hrvatskoj postoji široko zajamčen sustav prava nacionalnih manjina, ona u nekim područjima još nisu postigla punu primjenu, posebice u području pristupa tržištu rada ili ostvarenja prava na obrazovanje na manjinskom jeziku. Stoga se u radu tvrdi da bi upravo dosljedna primjena politike zabrane diskriminacije mogla pridonijeti ostvarenju svih propisanih manjinskih prava.

Ključne riječi: socijalna distanca, suzbijanje diskriminacije, načelo nediskriminacije, prilagodna zakonodavstva, Europska unija, nacionalne manjine, prava manjina

UVOD

Ako je zabrana diskriminacije lice, onda je primjena načela jednakosti na- ličje pravednog pravnog poretka i društva u kojemu se ljudska prava poštuju i ostvaruju. Naime, ljude pokreću ne samo socijalno uvjetovani motivi (poput pravnih ili društvenih normi), već i njihovi stavovi. Upravo nam stavovi obja- njavaju motiviranost pojedinaca. Stavove koji pak nisu utemeljeni na činjeni- cama, koji u sebi nose element emocije i koje je obično teško mijenjati nazivaju se predrasudama. One se zasnivaju na razlikama u osobnim karakteristikama pojedinaca.

Društveni fenomeni rasizma, ksenofobije, islamofobije, antisemitizma ili homofobije prisutni su u mnogim (tradicionalno multietničkim i(li) imigrant- skim) društvima i državama. Posljedica su njihova postojanja drukčije ili čak diskriminatorno postupanje prema pripadnicima određenih (manjinskih) et- ničkih, religijskih ili društvenih skupina. Činjenica da je diskriminacija danas formalno nedopuštena u većini društava govori u prilog civilizacijskom na- pretku, no sveprisutno diskriminatorno ponašanje prema nekim manjinskim skupinama ukazuje na dugotrajnost njezina postojanja i ukorijenjenost pre- drasuda.

Diskriminacija na osnovi spola, rase, boje kože, podrijetla, vjeroispovije- sti, jezika, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog podrije- tla, pripadnost nacionalnoj manjini, seksualne orijentacije, imovine, rođenja

ili drugih okolnosti očituje se u različitim oblicima, a uglavnom je povezana s različitošću i činjenicom brojčane dominacije jedne grupe nad drugom ili drugima. Nastojanja da se diskriminacija iskorijeni očituju se prvenstveno u donošenju zakonodavnih propisa koji je zabranjuju ili sankcioniraju, ali i raznim politikama koje države provode. Ipak, unatoč prilično širokom međunarodnom pravnom sustavu koji propisuje zabranu diskriminacije, zakoni koji postoje u različitim državama često su u svojoj biti diskriminatorni, posebice u dijelovima koji se odnose na manjine, imigrante, tražitelje azila, izbjeglice, ilegalne useljenike ili pak socijalno ugroženo stanovništvo. Nije namjera u ovom članku ispitivati uzroke diskriminacije s obzirom na to da bi to zahtijevalo mnogo sistematičniji pristup problemu diskriminacije. U članku će se nastojati odgovoriti na pitanja zašto su mjere koje zabranjuju diskriminaciju potrebne kao dodatni jamac ostvarenja prava nacionalnih manjina, zašto se mora legitimno određenoj društvenoj skupini, naime pripadnicima nacionalnih manjina, osigurati dodatna prava radi suzbijanja diskriminatornih ponašanja prema njihovim pripadnicima te koje zakonske mjere koje zabranjuju diskriminaciju na međunarodnoj i domaćoj razini zakonodavstva osnažuju manjinsku zaštitu. Konačno, pokušava se odgovoriti na pitanje zašto je bilo važno donijeti Zakon o suzbijanju diskriminacije u Republici Hrvatskoj, tvrdeći da upravo on suplementarno osnažuje manjinska prava.

Uvodno se iznose rezultati istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije provedenog krajem 2009. godine koje smatramo ilustrativnima za argument da je postojanje antidiskriminacijskog zakonodavstva dobrodošlo i nužno u društvu u kojem čak četvrtina stanovništva očituje predrasude prema (nekim) manjinskim zajednicama, a žrtve diskriminacije kao najčešći razlog zbog kojeg su bile diskriminirane navode svoju etničku pripadnost i podrijetlo. U drugom dijelu objašnjava se pojam zabrane diskriminacije te nudi sažet pregled odredbi iz međunarodnih instrumenta koji propisuju zabranu diskriminacije (npr. Opće deklaracije o ljudskim pravima, Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te prakse Europskog suda za ljudska prava, Okvirne konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina). Zatim se obrazlaže politika zabrane diskriminacije u Europskoj uniji, i to navođenjem primarnih i sekundarnih izvora prava EU-a koji propisuju antidiskriminacijsku politiku u Europskoj uniji, kao i ostalih dokumenata i inicijative Europske unije za borbu protiv diskriminacije. U tom dijelu donosi se kratak sažetak dosadašnje primjene direktiva za zabranu diskriminacije u

nacionalnim zakonodavstvima država članica i ističe se da su zemlje kandidatkinje, pa tako i Hrvatska, obvezne prilagoditi svoja zakonodavstva i tom dijelu *acquis communautaire* u procesu pristupanja Uniji. U trećem dijelu govori se o zakonodavnom i institucionalnom okviru zabrane diskriminacije u Republici Hrvatskoj, koje se posebice propituje u odnosu na postojeći zakonodavni okvir suzbijanja diskriminacije i zaštite prava nacionalnih manjina. U tom dijelu članak ispituje važnost i nužnost postojanja Zakona za suzbijanje diskriminacije kao jamca unapređenja sustava manjinske zaštite u Hrvatskoj. Dakle, osnovna hipoteza koja se nastoji dokazati jest ta da solidan zakonski okvir za suzbijanje diskriminacije dodatno osnažuje ostvarenje prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

1. SOCIJALNA DISTANCA: INDIKATOR PREDRASUDA PREMA PRIPADNICIMA MANJINSKIH DRUŠTVENIH SKUPINA

Američki psiholog Emory Bogardus bavio se još u dvadesetim godinama dvadesetoga stoljeća mjerenjem mišljenja i stavova građanstva o pripadnicima drugih etničkih i socijalnih skupina.¹ Konstruirao je tzv. ljestvicu socijalne distance te opsežnim empirijskim istraživanjem dokazao da ispitanici diljem SAD-a imaju sličan stav prema pripadnicima drugih etničkih skupina (bez obzira na regionalnu pripadnost, obrazovanje i zanimanje, ekonomski status ili etničku pripadnost). Ljestvica socijalne distance često je zatim korištena za istraživanje “subjektivne udaljenosti” od raznolikih društvenih grupa, najčešće etničkih, ali ne samo od grupa, nego i od konkretnih pojedinaca, različitih ideja ili ideologija, vrednota itd.”² Pojam socijalne distance uveo je pak američki sociolog Robert Ezra Park, definiravši ga kao “stupnjeve i stepenice razumijevanja i intimnosti što obilježavaju predsocijalne i socijalne odnose uopće.”³

U posljednjim je dvama desetljećima u Hrvatskoj provedeno nekoliko ispitivanja javnog mnijenja u kojima je primijenjena Bogardusova ljestvica socijalne distance. Ispitanici su obično bili pripadnici većinskog naroda koji su trebali odrediti koliko se osjećaju bliskima pripadnicima nekih od manjinskih

¹ Vidi Bogardus, Emory S., *Measuring Social Distances*, Journal of Applied Sociology, vol. 9, 1925., str. 299 – 308. Također vidi Bogardus, Emory S., *Introduction to Social Research*, Los Angeles, Suttonhouse Ltd., 1936., str. 97 – 103.

² Magdalenić, Ivan, *Neke determinante etničke distance : istraživanje na uzorku studenata socijalnog rada*, Ljetopis Studijskog centra socijalnog rada, vol. 3, 1996., str. 37 – 50, 37.

³ *Ibid.*

skupina koje prebivaju u zemlji. Prema Bogardusovoj skali spremnost za brak s pripadnikom/pripadnicom manjinske zajednice smatra se najvišim stupnjem bliskosti. Zatim slijedi razina prijateljske bliskosti, pa razina bivanja susjedom te kolegijalni odnos. U nižem dijelu Bogardusove skale nalazi se spremnost dopustiti pripadniku manjinske zajednice da bude samo posjetitelj zemlje u kojoj ispitanik živi, a najniže je na ljestvici rangiran stav da pripadniku manjinske zajednice ne bi trebalo dopustiti čak ni ulazak u zemlju. Različita istraživanja u Hrvatskoj ukazala su na to da postoje razlike u socijalnoj distanci među Hrvatskim regijama, pa tako ispitanici iz Istre, Primorja i Gorskog Kotara opetovano iskazuju najviši stupanj međunacionalne tolerancije.⁴ Razlike se također iščitavaju u odnosu na pojedine manjinske zajednice, pa je tako zamjetno viša razina etničke distance prema pripadnicima Srpske manjinske zajednice u odnosu na druge manjine. Nedavni ratni sukobi objašnjavaju takav stav s obzirom na to da su "političke elite centra etničku homogenizaciju i etnički nacionalizam koristile [...] uglavnom kao obrambenu strategiju u ratnim sukobima, ali je ona istovremeno bila u funkciji stabilizacije novouspostavljenih struktura moći u centru."⁵

Osim prema Srbima, niska razina prihvaćanja socijalne blizine utvrđena je i prema Bošnjacima, Crnogorcima te Slovencima. Kako je već sugerirano, usporedbom podataka istraživanja o socijalnog distanci iz različitih vremenskih perioda moguće je zaključiti da društvena zbivanja utječu na znatniji iskaz međunacionalne tolerancije, pa nedavni sukob i nacionalistički politički diskurs koji je vladao u devedesetim godinama zasigurno (još) bitno utječe na stavove većinskog stanovništva prema nacionalnim manjinama.

Postojanje predrasuda prema pojedinim etničkim skupinama ne ukazuje samo na (moguće) poteškoće integriranja manjinskih skupina u društvo. Pre-

⁴ Malenica, Zoran, *Etničke i nacionalne predrasude u hrvatskom društvu danas*, u: Malenica, Zoran, *Ogledi o hrvatskom društvu: prilog sociologiji hrvatskog društva*, Zagreb, Golden marketing – Tehnička knjiga, 2007., str. 170 – 180, 176. Vidi također Banovac, Boris; Boneta, Željko, *Etnička distanca i socijalna (dez)integracija lokalnih zajednica*, Revija za sociologiju, vol. 37, br. 1-2, 2006., str. 21 – 46. Vidi također Katunarić, Vjeran, *Dimenzije etničke distance u Hrvatskoj*, u: Lazić, Mladen (ur.), *Položaj naroda i međunacionalni odnosi u Hrvatskoj: sociologijski i demografski aspekti*, Zagreb, Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu, 1991., str. 129 – 139. Previšić, Vlatko, *Sociodemografske karakteristike srednjoškolaraca i socijalna distanca prema nacionalnim i religijskim skupinama*, Društvena istraživanja, vol. 5, br. 5-6 (25-26), 1996., str. 859 – 874. Sekulić, Duško; Šporer, Željka, *Religioznost kao prediktor vrijednosnih orijentacija*, Revija za sociologiju, vol. 37, br. 1-2, 2006., str. 1 – 19.

⁵ Banovac, Boneta, *op. cit.* u bilj. 4, str. 26.

drasude stvaraju plodno tlo za diskriminatorno postupanje prema pripadnicima manjina u djelovanju državnih služba, pružatelja usluga, na tržištu rada, jer privatno mišljenje nije moguće odijeliti u profesionalnom djelovanju.

Kako bih potkrijepila hipotezu da pripadnici nacionalnih manjina bivaju žrtvama diskriminacije zbog ukorijenjenih društvenih predrasuda prema njima, u ovom ću radu koristiti podatke istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije koje je Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske u suradnji s Uredom pučkog pravobranitelja i nevladinom organizacijom Centar za mirovne studije proveo u dvama valovima (u svibnju i prosincu 2009. godine).⁶ Istraživanje je provedeno s namjerom da se stekne uvid u to koje su to sve društvene skupine prema kojima stanovništvo osjeća socijalnu distancu, koji su društveni slojevi najskloniji predrasudama te kako taj problem ublažiti. Usporedo s istraživanjem, u studenome 2009. godine, provedena je kampanja koja je građane trebala upoznati s odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije. Uzorak na kojem su se ispitivale predrasude prema određenim društvenim grupama uvelike odgovara etničkoj slici Hrvatske: 91,5 posto ispitanika izjasnili su se kao Hrvati, 3,6 posto kao Srbi, a 4,9 posto uzorka kao ostali. Po vjerskoj strukturi čak 85 posto ispitanih izjasnilo se kao katolici, 3 posto kao pravoslavci te ostali. Čak 21,2 ispitanih ustvrdilo je da im je nezamislivo da im dijete zasnuje brak s osobom druge nacionalnosti. Protiv snahe ili zeta druge boje kože još je i više, 24 posto, a 24,6 posto ne bi htjelo inovjerce. Istraživanje je provedeno na reprezentativnom uzorku od 1300 građana. Jedna četvrtina uzorka, ili 325 ispitanih, izjavila je da je neki oblik diskriminacije iskusila na vlastitoj koži, od čega je 10 posto njih to iskustvo doživjelo samo jednom, a 16 posto i više puta. Više od polovice ispitanika osobno je doživjelo neki oblik diskriminacije.

Iako se čini poopćenom, tvrdnja da je "Hrvatska zemlja netolerancije" s obzirom na to da "četvrtina ispitanika ne želi u obitelji pripadnika druge nacije, vjere ili boje kože"⁷ ukazuje na postojanje predrasuda prema pripadnicima nacionalnih manjina u znatnom dijelu stanovništva.⁸ Naime, dio ispitanika koji su na vlastitoj koži iskusili diskriminaciju kao najčešći razlog zbog kojeg

⁶ Bosanac, Gordan (ur.), *Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije*, Zagreb, Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, 2009.

⁷ Lukić, Slavica, *Dvije trećine Hrvata želi političku cenzuru*, Globus, 10. studenoga 2009.

⁸ Slično ovom rezultatu, jedna četvrtina ispitanika ne želi radni prostor dijeliti s homoseksualcem niti bi podnijeli da im se osoba takvih sklonosti doseli u susjedstvo.

su bili diskriminirani naveli su svoju etničku pripadnost i podrijetlo. Različito od toga, svi ispitanici u uzorku smatra da su najčešće diskriminirani siromašni građani.

2. IZVORI ZABRANE DISKRIMINACIJE U MEĐUNARODNOM PRAVU

Različiti oblici diskriminacije na osnovi boje kože, vjeroispovijesti, podrijetla, etničke pripadnosti, spola ili seksualne orijentacije problemi su koje nije isključivo prisvojila niti jedna država ili društvo. U manjem ili većem opsegu oni se pojavljuju u svim suvremenim multietničkim, multikulturnim i multi-religijskim društvima. Načela jednakosti i zabrane diskriminacije čine stoga osnovu zaštite ljudskih prava te su utkane u međunarodnopravne norme koje propisuju ljudska prava i u gotovo sve nacionalne ustave. Ipak, priznanje formalne jednakosti ili propisivanje jednakog postupka za sve često nije dovoljno da bi se uklonile sve poteškoće s kojima se pojedine grupe stanovništva susreću u svakodnevnom životu. Stoga mnogobrojni međunarodni ugovori obvezuju države da izglasuju posebne mjere kojima se nastoji ukloniti nejednakost temeljena na rasi, spolu, pripadnosti etničkoj skupini, iskazivanju vjere, invalidnosti itd. Takve su mjere, često propisujući tzv. pozitivnu diskriminaciju ili afirmativnu akciju, prihvatljive u slučaju kada u namjeri ispravljanja strukturalnih nejednakosti nastaju kao odgovor na određeno činjenično stanje, kada su tom činjeničnom stanju proporcionalne, kao i onda kada su privremene, tj. traju toliko dugo dok se ne postigne cilj posebne mjere, dakle suzbije diskriminacija.⁹ Ovisno o statusu norme koja propisuje zabranu diskriminacije u međunarodnopravnim izvorima, razlikujemo zabranu diskriminacije kao zavisnu pravnu odredbu (*accessory right*), što drugim riječima znači osiguravanje jednakosti postupanja isključivo u odnosu na druga prava propisana istim izvorom međunarodnog prava, te kao samostalnu pravnu odredbu (*independent right*), ili

⁹ Vidi Glazer, Nathan, *Affirmative Action and 'Race' Relations: 'Affirmative Action' as a Model for Europe*, str. 137 – 156, te Chateauvert, Melinda, *Using Historical and Sociological Evidence to Defend Anti-Discrimination Policies*, oboje u: Appelt Erna; Jarosch, Monika (ur.), *Combating Racial Discrimination: Affirmative Action as a Model for Europe*, Oxford/New York: Berg Publisher, 2000., str. 111 – 124. Također vidi Wiener, Antje; Schwellnus, Guido, *Contested Norms in the Process of EU Enlargement: Non-Discrimination and Minority Rights*, u: *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No. 2/2004, i Scheinin, Martin; Toivanen, Reetta (ur.), *Rethinking non-discrimination and minority rights*, Turku : Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 2004.

pravo na jednakost postupanja čije je izvršenje moguće potraživati u sudskom ili kvazisudskom postupku.¹⁰

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije bila je prvi i dugo jedini međunarodno obvezujući instrument koji je definirao pojam diskriminacije. U članku 1. ona navodi da se rasna diskriminacija odnosi na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnom ili etničkom podrijetlu, a koji imaju za cilj ili za rezultat narušavanje ili ugrožavanje priznavanja, uživanja ili vršenja, pod jednakim uvjetima ljudskih prava i temeljnih sloboda u političkom, gospodarskom, socijalnom, kulturnom ili bilo kojem drugom području javnog života. Samo iščitavanje te odredbe jasno pokazuje da se Konvencija odnosi na znatno širi krug od zabrane isključivo diskriminacije na osnovi rase. Konvencija osim toga obvezuje države članice da svim odgovarajućim sredstvima i bez odlaganja provode politiku zabrane diskriminacije, posebice tako što su državna uprava, nacionalne i lokalne ustanove obvezane ne činiti djela rasne diskriminacije protiv osoba, grupa ili udruga tako što neće poticati, podržavati ili braniti rasnu diskriminaciju koju provodi bilo koja osoba ili organizacija, a pri tome su i dužne preuzimati učinkovite mjere radi ponovnog razmatranja nacionalnih i lokalnih politika, ukidanja ili poništenja svakog zakona i svakog propisa koji ima za cilj uspostavljanje rasne diskriminacije ili njezino ustaljenje tamo gdje ona već postoji. Konačno, države potpisnice Konvencije dužne su svim odgovarajućim sredstvima, uključujući i zakonske mjere, zabraniti rasnu diskriminaciju koju provode osobe, grupe ili organizacije, kao i dovršiti je; pomagati međurasne integracijske organizacije i pokrete te pridonositi drugim sredstvima ukidanju razlika među rasama, kao i boriti se protiv rasne netolerancije (članak 4). Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije izglasovana je u doba kolonijalnog oslobođenja afričkih zemalja, ali se zbog kvazisudskog mehanizma koji predviđa dokazala kao instrument sankcioniranja diskriminacije u mnogim zemljama zapadne hemisfere.¹¹ Odbor za ukidanje rasne diskriminacije (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD) nadzire i prati provedbu Konvencije i potiče njezinu dosljednu primjenu u državama potpisnicama. Sustav nadzora primjene Konvencije sastoji se

¹⁰ Morawa, Alexander, *The Concept of Non-Discrimination: An Introductory Comment*, 3 JAMIE - Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, 2002., http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2002_Morawa.pdf

¹¹ Degan, Vladimir Đuro, *Načelo zabrane rasne diskriminacije u međunarodnoj sudskoj praksi*, Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, br. 3, 1971., str. 400 – 412.

od triju postupaka: postupka izvješćivanja obveznog za sve države potpisnice, postupka međudržavnih tužbi koji je teorijski na raspolaganju svim državama strankama, ali dosada nije bio korišten, te kvazisudskog postupka, prava na izjavu kojom se pojedinci ili grupe pod jurisdikcijom države potpisnice obraćaju Odboru ako su im prekršena prava propisana Konvencijom. Odbor je svojim mnogobrojnim odlukama potvrdio svrhovitost takvog mehanizma, primoravši države potpisnice da obeštete žrtve diskriminacije i promjene zakonodavstva ili diskriminatorne postupke državnih institucija.¹²

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima propisuje da su sve osobe pred zakonom jednake i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zakonsku zaštitu. U tom pogledu zakon treba zabraniti svaku diskriminaciju i jamčiti svim osobama jednaku i djelotvornu zaštitu protiv svake diskriminacije, osobito na osnovi rase, boje, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog podrijetla, imovine, rođenja ili nekog drugog statusa (članak 26.). Tako propisana zabrana diskriminacije predstavlja samostanu pravnu odredbu.¹³ Članak 26. Pakta dakle "zabranjuje opću diskriminaciju i neravnopravnost pred zakonom" jer "[n]i u jedan zakon ne smiju biti unijete diskriminacijske odredbe bez obzira na materiju koju će regulirati, tj. njegovu sadržinu".¹⁴ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima osim toga propisuje obvezu državama da pripadnicima etničkih, vjerskih ili jezičnih manjina ne uskraćuju pravo da zajedno s drugim članovima svoje skupine njeguju vlastiti kulturni život, ispovijedaju i održavaju svoju vjeru ili upotrebljavaju svoj jezik (članak 27.). Ta, pravno obvezujuća odredba manjinske zaštite, dugo je bila jedina norma međunarodnog prava koja je propisivala dužnost poštivanja prava manjina, sve dok 1998. na snagu nije stupila Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća Europe koja sadržava antidiskriminacijsku klauzulu, propisujući čak obvezu država potpisnica

¹² Thornberry, Patrick, *Confronting Racial Discrimination: A CERD Perspective*, Human Rights Law Review, br. 5, 2005., str. 239 – 269. Vidi također van Boven, Theo, *The Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Trends and Developments*, Roma Rights Quarterly: Anti-Discrimination Law, br. 1-2, 2003., str. 7 – 17.

¹³ Vidi mišljenja Odobora za ljudska prava *S. W. M. Broeks v. the Netherlands* (1987.), *F. H. Zwaan-de Vries v. the Netherlands* (1987.), također vidi slučajeve koji se odnose na primjenu članka 27. *Lubicon Lake Band (Bernard Ominayak) v. Canada* (1984.), *Lovelace v. Canada* (1977.), *Kitok v. Sweden* (1985.), vidi i Opće mišljenje br. 18/37 o nediskriminaciji (General Comment on Non-Discrimination), 9. studenoga 1989.

¹⁴ Barić-Punda, Vesna, *Načelo nediskriminacije - jedno od temeljnih načela zaštite ljudskih prava i sloboda*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1-2, 2005., str. 31 – 32.

da poduzimaju mjere pozitivne diskriminacije prema pripadnicima nacionalnih manjina. Okvirnom konvencijom države potpisnice obvezuju se jamčiti pripadnicima nacionalnih manjina pravo jednakosti pred zakonom i jednake pravne zaštite. U vezi s tim zabranjuje se bilo kakva diskriminacija temeljena na pripadnosti nacionalnoj manjini. Države se potpisnice osim toga obvezuju da će po potrebi donijeti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života. U vezi s tim stranke će na odgovarajući način uzeti u obzir specifičnosti pripadnika nacionalnih manjina. Pri tome se poduzete mjere ne smatraju činom diskriminacije (članak 4.).

Prije donesen instrument Vijeća Europe za zaštitu ljudskih prava, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine, također zabranjuje diskriminaciju u pogledu uživanja prava i sloboda koje su njome priznate. Dakle, prava i slobode propisane Konvencijom treba osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost (članak 14.).

Judikatura Europskog suda za ljudska prava ukazuje na to da je Sud prihvatio definiciju diskriminacije kao različitog tretiranja, bez objektivnog i razumnog opravdanja, osoba u bitno sličnoj situaciji ako ne predstavlja legitiman cilj ili ne postoji razumna veza proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i cilja kojemu se teži.¹⁵ Europski sud za ljudska prava ispitivao je dugi niz godina samo one slučajeve diskriminacije koji su povezani s nekim od drugih prava zaštićenih Konvencijom jer članak 14. zabranjuje diskriminaciju osoba samo u pogledu uživanja prava i sloboda zaštićenih Konvencijom i njezinim dopunskim protokolima.¹⁶ Podnositelj mora dokazati van svake razumne sumnje da je riječ o postupanju koje ima diskriminacijski karakter, tj. da je bila riječ

¹⁵ Presuda Willis protiv Velike Britanije od 11. lipnja 2002., broj 36042/97 [2002.], paragraf 39. Usporedi također presudu Gaygusuz protiv Austrije od 16. rujna 1996., broj 16717/90 [1997.], Fredin protiv Švedske od 23. veljače 1994., broj 18928/91 [1994.], presudu Zarb Adami protiv Malte od 20. lipnja 2006., broj 17209/02 [2006.], presudu Abdulaziz, Cabales Balkandali protiv Velike Britanije od 28. svibnja 1985., broj 9214/80; 9473/81; 9474/81 [1985.]. Presuda Thlimmenos protiv Grčke, od 6. travnja 2000., broj 34369/97 [2000.], paragraf 44. Presuda Chapman protiv Velike Britanije, od 18. siječnja 2001, broj 27238/95 [2001.], paragrafi 93 – 94. Presuda Kennedy J. Lindsay *et al.* protiv Velike Britanije, od 17. siječnja 1997., broj 31699/96 [1997.].

¹⁶ Presuda Airey protiv Irske od 9. rujna 1979., broj 6289/73 [1979.].

o različitom tretmanu osoba u bitno sličnoj situaciji.¹⁷ Osim pred Europskim sudom za ljudska prava, zaštitu od diskriminacije moguće je zahtijevati i pred Odborom Ujedinjenih naroda za ljudska prava i Odborom Ujedinjenih naroda za uklanjanje diskriminacije žena. Unatoč nepostojanju manjinske klauzule u tekstu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europski sud za ljudska prava zauzeo je jasan stav u mnogobrojnim presudama o nedopuštenosti diskriminacije na temelju pripadnosti manjinskoj etničkoj zajednici.¹⁸

Uzimajući u obzir ograničenost dosega norme o zabrani diskriminacije u tekstu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, određen broj država članica Vijeća Europe odlučio je poduzeti daljnje korake za promicanje jednakosti svih osoba kroz kolektivno jačanje opće zabrane diskriminacije putem Konvencije prihvaćanjem Protokola br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Naime, taj Protokol, koji je tek stupio na snagu nakon što je deset država članica Vijeća Europe pristalo biti njime vezane, propisuje opću zabranu diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status pri uživanju svih prava određenih zakonom. Nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj gore navedenoj osnovi (članak 1.). Protokol je stupio na snagu 1. travnja 2005. godine, a njegovim prihvaćanjem zabrana diskriminacije postala je neovisno pravo koje obvezuje sve države potpisnice.

Čelnici država i vlada država članica Vijeća Europe donijeli su početkom 1990-ih Deklaraciju¹⁹ i plan djelovanja u borbi protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i nesnošljivosti u kojoj, među ostalim, izražavaju zabrinutost "današnjim ponovnim oživljavanjem rasizma, ksenofobije i antisemitizma, jačanjem ozračja nesnošljivosti, porastom nasilja, osobito protiv migranata i ljudi imigrantskog podrijetla te ponižavajućim postupcima i pratećim diskriminacijskim praksama; jednako uznemireni i porastom agresivnog nacionalizma i etnocentrizma koji predstavljaju nove izraze ksenofobije." U toj Deklaraciji čelnici europskih zemalja pozivaju se na Deklaraciju Odbora ministara od 14. svibnja 1981., u kojoj Odbor ozbiljno osuđuje sve oblike nesnošljivosti i prate-

¹⁷ Presuda Anguelova protiv Bugarske od 13. lipnja 2002., broj 38361/97 [2002.].

¹⁸ Vidi na primjer presude tzv. Belgian Linguistic Cases (Belgijski lingvistički predmet u vezi s određenim aspektima zakona o upotrebi jezika i obrazovanja u Belgiji), presuda od 23. lipnja 1968., brojevi 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64 [1968.] i EHRR, također presuda Afbdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 28. svibnja 1985., brojevi 9214/80; 9473/81; 9474/81 [1985.].

¹⁹ Bečka Deklaracija donesena 9. listopada 1993. godine.

ćeg im nasilja. Deklaracija je obvezala Odbor ministara da u najkraćem mogućem roku razradi i provede plan djelovanja i da osigura potrebnu materijalnu potporu za njegovu primjenu.

Europska komisija za borbu protiv rasizma i nesnošljivosti stručno je tijelo Vijeća Europe koje je nadležno ispitivati politike borbe protiv rasizma, netolerancije ili nesnošljivosti u državama članicama. Komisija periodično objavljuje izvještaje u kojima vlastima preporučuje potrebne mjere radi unapređenja tih politika, ukazujući u njima na područja u kojima još nisu dostignuti standardi Vijeća Europe. Osim ovih zakonodavnih, pravno obvezujućih normi i deklaratornih odredbi nastalih djelovanjem Vijeća Europe, u cilju borbe protiv diskriminacije pokrenuta je još prije deset godina kampanja "All different – All equal" koja još traje. U njoj Vijeće Europe surađuje s vladinim, nevladinim, međunarodnim, nacionalnim i manjinskim organizacijama radi osvješćenja raznolikosti i povećanja razine dijaloga među kulturama i etničkim grupama te uvođenja međuetničkog obrazovanja u škole.

3. ANTIDISKRIMINACIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE I OBVEZA USKLAĐIVANJA ZAKONODAVSTVA U PRETPRISTUPNOM RAZDOBLJU

Europska unija kao imigrantsko društvo ne može ignorirati činjenicu multietničnosti i multikulturnosti država članica koja je odraz ekonomsko-političkih procesa koji traju već stoljećima, kao i s tim povezane sporadične pojave rasizma i ksenofobije te porasti straha i netrpeljivosti prema useljenicima. Problem islamofobije osobito je prisutan u posljednjih nekoliko godina u svim imigrantskim društvima u kojima postoje brojčano važne zajednice muslimana. Osim toga, pitanje antisemitizma još zauzima važno mjesto u društvenim raspravama, što ukazuje na to da još nije adekvatno riješeno. Nadalje, rasistički ispadi u zemljama članicama, unatoč višegodišnjim nastojanjima borbe protiv rasizma i ksenofobije, još su relativno česti.

Pitanje zabrane diskriminacije na razini Unije dugi se niz godina odnosilo na zabranu diskriminacije na tržištu rada, ili se pak očitovalo kao nastojanje za postizanjem efektivne jednakosti spolova. Na primjer, Ugovor o EZ-u propisuje zabranu svake diskriminacije na osnovi državljanstva u pogledu zapošljavanja, naknade i ostalih uvjeta rada²⁰, te načelo jednakih plaća za muškarce i žene.²¹

²⁰ Članak I. 39. Ugovora o EZ-u.

²¹ Članak 141. Ugovora o EZ-u. Vidi također: Direktiva Vijeća 75/117/EEC o usklađivanju propisa država članica koji se odnose na načelo jednakih plaća za muškarce i žene; (OJ L 045, 19. veljače 1975.); Direktiva Vijeća 76/207/EEZ o primjeni načela

Svjesnost o potrebi donošenja zakonskog okvira koji bi osigurao ujednačenost ljudskih prava imigranata, tzv. državljana trećih zemalja, u zemljama članicama tek je pojava novijeg datuma.²² Negdje od početka devedesetih godina dvadesetog stoljeća Europska unija donošenjem supranacionalnih odredbi o zabrani diskriminacije i pravima imigranata potiče države članice na ujednačeno i usuglašeno donošenje mjera koje promiču jednakost i zabranjuju diskriminaciju. Želeći konkretizirati postizanje jednakosti i eliminirati diskriminacijska ponašanja, Europska unija je 2000. godine donijela dvije direktive koje štite državljane i osobe s legalnim prebivalištem u Europskoj uniji od diskriminacije na temelju rase i etničkog podrijetla. Spomenute direktive propisuju skup načela koja osiguravaju građanima Unije jednaku pravnu zaštitu protiv diskriminacije, i na razini Unije, i u državama članicama.

3.1. Primarni i sekundarni izvori prava koji zabranjuju diskriminaciju

Ugovor iz Amsterdama²³ osigurao je nadležnost Unije u području borbe protiv diskriminacije na temelju pripadnosti spola, rasi, etničkom podrijetlu, vjeri, invalidnosti, dobi ili seksualnoj orijentaciji. Ugovor iz Amsterdama jača

ravnopravnosti muškaraca i žena s obzirom na mogućnost zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i napredovanja te na radne uvjete (OJ L 39, 14. veljače 1976., str. 40); Direktiva Vijeća 97/80/EC o obvezi iznošenja dokaza u slučajevima diskriminacije utemeljene na spolu (OJ L 14, 20. siječnja 1998., str. 6); Direktiva 2002/73/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva Vijeća 76/207/EEZ o primjeni načela ravnopravnosti muškaraca i žena s obzirom na mogućnost zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i napredovanja te na radne uvjete (OJ L 269, 5. listopada 2002., str. 15); Direktiva 2006/54/EC Europskoga parlamenta i Vijeća o primjeni načela ravnopravnosti i jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u pitanjima zapošljavanja (OJ L 204/23, 26. srpnja 2006.).

²² Peers, Steve, *New Minorities: What status for Third-Country Nationals in the EU System?*, u: von Toggenburg, Gabriel (ur.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, Budapest: LGI/OSI, 2004., str. 149 – 162. Vidi nadalje: Direktiva br. 2003/86/EC o pravu na spajanje obitelji (OJ L 251, 2003., str. 12.), Direktiva br. 2003/109/EC o statusu građana trećih zemalja koji imaju trajno prebivalište u EU (OJ L 16, 2004., str. 4.), Direktiva br. 2004/114/EC o uvjetima ulaska i boravka građana trećih zemalja radi studiranja i volontiranja (OJ L 375, 2004., str. 12.). Vidi također prijedlog Direktive o uvjetima ulaska i boravka građana trećih zemalja s ciljem zapošljavanja i samozapošljavanja.

²³ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, (SL C 340, 10. studenoga 1997.).

postojeće odredbe o zaštiti ljudskih prava iz Ugovora o EU (članak 6.) uvodeći “slobodu, demokraciju, poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavinu prava” kao načela na kojima se Unija temelji i daje ovlasti Europskom sudu zajamčiti poštivanje tih načela od strane europskih institucija. Ugovor o EU predviđa i klauzulu o suspenziji koja omogućuje obustavu određenih prava zemljama članicama EU-a u slučaju teških i trajnih povreda ljudskih prava, kao i sankcije u slučaju kršenja temeljnih načela od strane države članice (članak 7). Nadalje, članak 13. Ugovora iz Amsterdama osigurava nadležnost Unije u području borbe protiv diskriminacije na temelju pripadnosti spola, rasi, etničkom podrijetlu, vjeri, invalidnosti, dobi ili seksualnoj orijentaciji.²⁴

Povelja EU-a o temeljnim pravima iz 2000. godine²⁵ propisala je niz građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava svih građana i osoba s prebivalištem u EU. Povelja propisuje jednakost svih ljudi pred zakonom, dakle jamči pravo na jednaku pravnu zaštitu (članak 20.) i zabranjuje diskriminaciju na temelju bilo kakve pripadnosti, propisujući da ugovori na kojima se temelji današnje zakonodavstvo Europske unije zabranjuju svaki oblik diskriminacije i obvezuju sve zemlje članice na stalnu borbu na svim područjima života protiv diskriminacije na osnovi nacionalne pripadnosti, spola, vjere, seksualne orijentacije, političkog ili drugog mišljenja, jezika, fizičkih osobina, rasne pripadnosti i drugih osobina (članak 21). Ugovor iz Nice osim toga propisao je da Vijeće ministara svoje odluke u borbi protiv diskriminacije više ne mora donositi jednoglasno kako je prije predviđao Ugovor iz Amsterdama, već je za njih od 1. veljače 2003. godine, kada je Ugovor iz Nice stupio na snagu, dovoljna kvalificirana većina.

Europska unija donijela je 2000. godine dvije direktive za zaštitu svojih državljana od diskriminacije na temelju rase i etničkog podrijetla (Direktiva o rasnoj jednakosti²⁶), kao i na temelju vjeroispovijesti, vjerske pripadnosti, invalidnosti, dobi ili spolne orijentacije (Direktiva o jednakosti pri zapošljava-

²⁴ Cjelovita studija o primarnom izvoru prava EU-a koji propisuje zabranu diskriminacije u: Bell, Mark. *Anti Discrimination Law and the European Union*, Oxford University Press, 2002.

²⁵ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 364/01, 18. prosinca 2000.

²⁶ Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (SL L 180, 19. srpnja 2000., str. 22 – 26). Vidi također Horvat, Ana, *Novi standardi hrvatskoga i europskoga antidiskriminacijskog zakonodavstva*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 58, br. 6, 2008., str. 1453 – 1498.

nju²⁷). Budući da je pravna osnova direktiva čl. 13. Ugovora iz Amsterdama, te se direktive popularno nazivaju "Članak 13. direktive". Direktivom o rasnoj jednakosti od 27. studenog 2000. godine zabranjena je diskriminacija na temelju vjerskih uvjerenja, fizičkih sposobnosti, starosti i seksualne orijentacije. Tom se direktivom obvezuju poslodavci da poduzmu sve potrebne mjere kako bi osigurali jednaku mogućnost zapošljavanja svim zainteresiranim građanima, posebice onima s fizičkim poteškoćama. Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju od 29. lipnja 2000. godine u europsko je zakonodavstvo izrijeком uvedena zabrana diskriminacije u područjima zapošljavanja, socijalne zaštite i sigurnosti, obrazovanja te pristupa uslugama.²⁸

Spomenute direktive propisuju skup načela koja državljanima Unije osiguravaju jednaku pravnu zaštitu od diskriminacije na razini Unije i u zemljama članicama. Obje direktive koje propisuju nediskriminaciju previđaju mogućnost poduzimanja dodatnih mjera u svrhu ostvarenja faktičke jednakosti diskriminiranih skupina građana (tzv. afirmativna akcija). Zemlje članice morale su Direktivu o jednakosti pri zapošljavanju prenijeti u nacionalne zakone do 19. srpnja 2003. godine, a Direktivu o rasnoj jednakosti implementirati u svoje zakonodavstvo do 2. prosinca 2003. godine, no uz mogućnost odgode od tri godine. Prenošnje sadržaja antidiskriminacijskih direktiva u zakonodavstva država članica nije bilo posve uspješno. Nove države članice bile su obvezne prilagoditi zakonodavstva i u tom dijelu *acquis communautaire* u procesu pristupanja Uniji, pa je na dan pristupanja svaka trebala imati usklađeno zakonodavstvo u području borbe protiv diskriminacije. Ipak, i neke od novih država članica nisu na vrijeme u svoja domaća zakonodavstva preuzele antidiskriminacijske odredbe (npr. Poljska) ili su samo djelomično provodile sadržaj propisan direktivama (što je bio slučaj u Mađarskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj). Osim novih država članica, ni sve stare države članice nisu ispoštovale rok niti tražile njegovo produljenje. Stoga je Europska zajednica pokrenula postupak kažnjavanja kako bi na taj način osigurala primjenu antidiskriminacijskih direktiva. Europski sud u Luksemburgu presudio je stoga da su Finska, Luksemburg i Njemačka prekršili odredbe prava Europske unije jer u svoja zakonodavstva

²⁷ Direktiva Vijeća 2000/78/EC od 27. studenoga 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja (SL L 303, 2. prosinca 2000., str. 16).

²⁸ Toggenburg, Gabriel N., *The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe*, u: The European Centre for Minority Issues and The European Academy Bozen/Bolzano (ur.), *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 1, 2001./2002., Kluwer Law International, str. 231 – 246.

nisu potpuno uvrstili odredbe Direktive koja zabranjuje diskriminaciju na temelju rase ili etničkog podrijetla.

I Europski sud uzimao je dosada mnogo puta u razmatranje norme iz pravne stečevine Unije o nejednakosti, poglavito o zabrani diskriminacije na tržištu rada i o ravnopravnosti spolova. Može se očekivati da će upravo judikatura o rodnoj jednakosti na području zapošljavanja i odabira zvanja u budućnosti služiti kao presedan za presude u kojima će se primjenjivati pravne norme iz antidiskriminacijskih direktiva. Ipak, budući da je opseg zabrane diskriminacije u direktivama mnogo širi nego u zakonskim izvorima rodne jednakosti, može se očekivati da će Sud uzeti u razmatranje i druge, pravno neobvezujuće odredbe Unije koje propisuju zabranu diskriminacije (npr. Povelju o temeljnim pravima), pa čak i međunarodnopravne izvore koji propisuju zabranu diskriminacije, poput Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije ili Protokola 12 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.²⁹

Primjenu direktiva nadzire Europski centar za promatranje rasizma i ksenofobije, koji je 2007. godine prerastao u Agenciju za temeljna prava.³⁰ Agencija nastavlja izdavati godišnja izvješća o situaciji u vezi s rasizmom i ksenofobijom u državama članicama. Godišnji izvještaj analizira zakonodavnu, institucionalnu i praktičnu primjenu antidiskriminacijskih odredbi, posebice u vezi s ostvarenjem ljudskih prava imigranata i pripadnika nacionalnih manjina. Izvještaj također sadržava niz preporuka za daljnja djelovanja u borbi protiv diskriminacije u državama članicama. Agencija zagovara prenošenje antidiskriminacijskih odredbi sadržanih u zakonodavstvu EU-a u nacionalna zakonodavstva te osiguravanje njihove primjene; osiguravanje efektivnijeg i kvalitetnijeg sustava prikupljanja podataka o zapošljavanju, edukaciji, stanovanju i rasnom nasilju, što će omogućiti detaljnije analize fenomena diskriminacije; propisivanje i provedbu sloboda vjerskog izražavanja religijskim manjinama; u područjima

²⁹ Parmar, Sejal, *The European Court of Justice and Anti-Discrimination Law: Some Reflections on the Experience of Gender Equality Jurisprudence for the Future Interpretation of the Racial Equality Directive*, u: Niessen, Jan; Chopin, Isabelle (ur.), *The Development of Legal Instruments to Combat Racism in a Diverse Europe*, Brill Publishing, 2004., str. 154. Vidi također, posebice o judikaturi Europskog suda u pogledu rodne diskriminacije: Selanec, Goran, *Politika pozitivnih mjera Europskoga suda – ograničenja i mogućnosti*, u: Rodin, Siniša (ur.), *Jednakost muškarca i žene: pravo i politika u EU i Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za međunarodne odnose, 2003.

³⁰ Toggenburg, Gabriel N., *The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star? Raison d'être, tasks and challenges of the EU's new agency*, Stiftung Wissenschaft und Politik SWP Comments, http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=3820

zapošljavanja, obrazovanja, stanovanja, smještaja, zdravstvene zaštite te pristupu robi i uslugama; kontinuirano praćenje mogućih diskriminatornih ponašanja te razvijanje nacionalnih akcijskih planova za borbu protiv rasizma i diskriminacije koji trebaju uključivati područja poput nediskriminacije i jednakosti, socijalne uključenosti, društvene kohezije, integracije, obrazovanja, zapošljavanja itd.³¹

3.2. Akcijski program Zajednice za borbu protiv diskriminacije

Na temelju članka 13. Ugovora iz Amsterdama Europska je unija godinu dana poslije donijela paket mjera za borbu protiv diskriminacije: gore obrazložene dvije antidiskriminacijske direktive te Akcijski program za razdoblje od 2001. do 2006. godine. Akcijski program na razini Zajednice i zemalja članica donesen je radi promicanja i poboljšavanja mjera za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije, bilo da je ona nastala na temelju etničkog podrijetla, vjere, invalidnosti, dobi ili seksualne orijentacije. U sklopu Akcijskog programa Zajednice za borbu protiv diskriminacije³² Unija podupire niz aktivnosti za borbu protiv rasizma i ksenofobije unutar država članica, uključujući razmjenu informacija među nacionalnim vlastima i stvaranje mreže nevladinih organizacija specijaliziranih za zaštitu ljudskih prava. Iz tog programa, koji je trajao pet godina i raspolagao proračunom od 100 milijuna eura, financirala se i sustavno pratila razina poštivanja ljudskih prava u EU i aktivnosti koje su u tu svrhu poduzimale zemlje članice.

Akcijski program za borbu protiv diskriminacije imao je tri cilja. Prvi je bio nastojanje k boljem razumijevanju problema diskriminacije kroz analizu uspješnosti učinaka zakonskih zabrana diskriminacije te različitih projekata pokrenutih u tom smjeru. Drugi cilj bio je širenje mreže zainteresiranih organizacija, institucija i nevladinih udruga, na nacionalnoj i na lokalnoj razini, radi bolje razmjene informacija i bržeg sprečavanja pojave bilo kakvih oblika diskriminacije. Treći cilj programa bio je nastavak daljnjeg promicanja onih projekata koji pomažu općoj borbi protiv diskriminacije.

Javne i privatne ustanove koje se bave borbom protiv diskriminacije mogle su se u okviru Akcijskog programa natjecati za sufinanciranje sredstvima Komisije, posebice ako je riječ o zemljama članicama i njihovim institucijama,

³¹ EUMC, *Godišnje izvješće glede rasizma i ksenofobije u državama članicama EU*, <http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/ar06/AR06-P2-EN.pdf>.

³² *Akcijski program Zajednice za borbu protiv diskriminacije*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33113.htm>.

regionalnim i lokalnim jedinicama samouprave, kao i regionalnim i lokalnim organizacijama, tijelima koja promiču jednakost postupanja, socijalnim partnerima, nevladinim organizacijama, sveučilištima i znanstvenim ustanovama, državnim statističkim uredima ili medijima. Tako široko postavljen krug korisnika sredstava trebao je omogućiti sveobuhvatnost implementiranja antidiskriminacijskog zakonodavstva. Komisija je pri tome dodjeljivala sredstva isključivo projektima koji su bili zamišljeni kao partnerstva između najmanje triju, a po mogućnosti i više zemalja članica. Projekti su se trebali baviti analizom postojećeg antidiskriminacijskog zakonodavstva u zemljama članicama, ocjenom njegove uspješnosti provedbe, prekograničnom suradnjom s ciljem eliminiranja diskriminacije koja se ostvaruje suradnjom civilnog društva i kampanjama za podizanje svjesnosti građanstva o nužnosti borbe protiv diskriminacije.

EU je u 2005. godini izdala Zelenu knjigu o jednakosti i nediskriminaciji u proširenoj Uniji želeći potaknuti javnu raspravu o pitanjima diskriminacije na europskoj razini.³³ Zelena knjiga sadržava listu mjera koje je Unija dosada poduzela i koje namjerava poduzeti u svrhu borbe protiv diskriminacije te upitnik na koji su mogli odgovoriti građani ili udruge iz EU. Takvim postupkom konzultacija Komisija je sakupila mišljenja koja će pridonijeti izradi okvirne strategije za suzbijanje diskriminacije te budućim djelovanjima EU u tom području. Većina je konzultiranih, a pretežito su odgovori došli iz javnih službi, civilnog društva, socijalnih partnera, ali i javnosti, istaknula da smatra nužnim nastaviti napore u borbi protiv diskriminacije i nakon proširenja Unije na deset novih država članica. Također, ispitanici su smatrali da je potrebno nastaviti osvješćivati javnost o potrebi borbe protiv diskriminacije.

4. ANTIDISKRIMINACIJSKA POLITIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

4.1. Zakonodavni okvir zabrane diskriminacije

Ustav Republike Hrvatske kao najviši pravni akt nacionalnog zakonodavstva zabranjuje sve oblike diskriminacije.³⁴ Članak 3. Ustava uvrštava jednakost među najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. Nadalje, sukladno članku 14. Ustava jamči se jednakost. Svaki čovjek i građanin u Re-

³³ *Zelena knjiga o jednakosti i nediskriminaciji u proširenoj Uniji*, http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0379en01.pdf.

³⁴ Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, br. 41/2001 i 55/2001.

publici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj/njezinoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom i socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Svi su pred zakonom jednaki. Ujedno je i svako od pojedinih područja navedenih u članku 14. Ustava Republike Hrvatske posebno naglašeno i razrađeno zasebnim člancima Ustava Republike Hrvatske. Osim toga, u članku 15. Ustava jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina. Člankom 39. Ustava utvrđeno je da je zabranjeno i kažnjivo svako povezivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti. Sukladno članku 40. Ustava jamči se sloboda savjesti i vjeroispovijedi i slobodno i javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja.

Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom te objavljeni čine dio unutarnjeg pravnog poretka, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Na taj se način izravno primjenjuju odredbe međunarodnih instrumenata koji zabranjuju diskriminaciju. U području suzbijanja diskriminacije Republika Hrvatska stranka je sljedećih međunarodnih dokumenata: Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije; Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima; Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena; Fakultativnog Protokola uz Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena; Konvencije o pravima djeteta; Međunarodne konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina apartheida; Konvencije Međunarodne organizacije rada (br. 100) o jednakim plaćama za muškarce i žene; Konvencije Međunarodne organizacije rada (br. 111) o zabrani diskriminacije u zvanju i zapošljavanju; UNESCO konvencije protiv diskriminacije u obrazovanju; Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te Protokola 12. Upravo ratifikacija Protokola br. 12., uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 2002. godine, i njegovo stupanje na snagu od 1. travnja 2005. godine predstavlja znatno jačanje pravnog okvira za borbu protiv diskriminacije. Naime, Protokol 12. priznaje pravo na nediskriminaciju u svim pravima koja su priznata domaćim zakonima te zaštitu prava pred Europskim sudom za ljudska prava nakon što se iscrpe domaća pravna sredstva.³⁵

³⁵ Protokol br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 14/2002.

Republika Hrvatska zabranjuje diskriminaciju kroz posebne zakone za pojedina područja.³⁶ Zabrana diskriminacije sadržana je tako, osim u tekstu Ustava i u Zakonu o suzbijanju diskriminacije, kao i u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Zakonu o radu, Zakonu o ravnopravnosti spolova, Zakonu o istospolnim zajednicama, Zakonu o strancima, Zakonu o azilu, Zakonu o državnim službenicima, Zakonu o službi u oružanim snagama u Republici Hrvatskoj, Zakonu o medijima, Zakonu o elektroničkim medijima, Zakonu o hrvatskoj radioteleviziji, Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Zakonu o osnovnom školstvu, Zakonu o srednjem školstvu, Zakonu o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, Zakonu o socijalnoj skrbi, Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom te u Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti.

Diskriminacijom se, prema odredbama zakona o suzbijanju diskriminacije, smatra stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije. Segregacijom se pak smatra prisilno i sustavno razdvajanje osoba po jednoj od gore nabrojenih osnova.³⁷ Smatrat se da je došlo do težeg oblika diskriminacije u slučaju da je diskriminacija počinjena po više osnova (višestruka diskriminacija), kada je diskriminacija počinjena više puta (ponovljena diskriminacija) ili je počinjena kroz dulje vrijeme (produljena diskriminacija), ili koja posljedicama posebno teško pogađa žrtvu diskriminacije. Takva kvalifikacija uzima se u obzir pri utvrđivanju visine naknade neimovinske štete te pri odmjeraivanju kazne za prekršaje po osnovi diskriminacije.

Zakon o radu zabranjuje izravnu ili neizravnu diskriminaciju osobe koja traži zaposlenje i osobe koja se zaposli na temelju rase, boje kože, spola, spolnog opredjeljenja, bračnoga stanja, porodičnih obveza, dobi, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, rođenja, društvenog položaja, članstva ili nečlanstva u političkoj stranci,

³⁶ Potočnjak, Željko; Grgić, Andrea, *Odnos Zakona o suzbijanju diskriminacije s Ustavom i drugim zakonima koji zabranjuju diskriminaciju*, u: Šimonović Einwalter, Tena (ur.), *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, Zagreb : Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, 2009., str. 125. – 140.

³⁷ Članak 5. Zakona o suzbijanju diskriminacije, Narodne Novine, br. 85/2008.

članstva ili nečlanstva u sindikatu te tjelesnih ili duševnih poteškoća. Izravna diskriminacija, u smislu Zakona o radu, znači svako postupanje uvjetovano različitosti kojim se radnik stavlja u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji. Neizravna diskriminacija pak postoji kada određena naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa radnika/radnicu, zbog njegova/njezina određenog obilježja, statusa, opredjeljenja, uvjerenja ili vrijednosnog sustava, stavlja ili bi mogla staviti u nepovoljniji položaj u odnosu na druge osobe. Diskriminacija je zabranjena u odnosu na uvjete za zapošljavanje, uključujući kriterije i uvjete za izbor kandidata za obavljanje određenog posla, u bilo kojoj grani djelatnosti i na svim razinama profesionalne hijerarhije; napredovanje u poslu; pristup svim vrstama i stupnjevima stručnog osposobljavanja, dokvalifikacije i prekvalifikacije; uvjete zaposlenja i rada i sva prava iz radnog odnosa i u vezi s radnim odnosom, uključujući jednakost plaća; otkaz ugovora o radu te u odnosu na prava članova i djelovanje u udrugama radnika ili poslodavaca ili u bilo kojoj drugoj profesionalnoj organizaciji, uključujući povlastice koje proizlaze iz toga članstva. Ne smatra se diskriminacijom pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva u odnosu na određeni posao kada je priroda posla takva ili se posao obavlja u takvim uvjetima da karakteristike predstavljaju stvari i odlučujući uvjet obavljanja posla, pod uvjetom da je svrha koja se time želi postići opravdana i uvjet odmjeren.³⁸

Zakon o ravnopravnosti spolova propisuje da diskriminaciju na temelju spola predstavlja svako normativno ili stvarno, izravno ili neizravno razlikovanje, isključivanje ili ograničenje temeljeno na spolu kojim se otežava ili negira ravnopravno priznanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava muškaraca i žena u političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, građanskom i svakom drugom području života. Zakonom se zabranjuje diskriminacija na temelju bračnog ili obiteljskog statusa i spolne orijentacije. Također, poticanje druge osobe na diskriminaciju smatra se diskriminacijom u smislu Zakona o ravnopravnosti spolova (članak 6.). Izravna diskriminacija postoji ako se prema osobi postupa ili bi se moglo postupati nepovoljnije u jednakim ili sličnim okolnostima u odnosu na osobu suprotnoga spola. Neizravna diskriminacija postoji kada neutralna pravna norma, kriteriji ili praksa u jednakim ili sličnim okolnostima stavljaju osobe jednoga spola u nepovoljniji položaj u odnosu na

³⁸ Usporedi npr. Potočnjak, Željko, *Zabrana diskriminacije u radnim odnosima*, u: Babić, Vera *et al.*, *Novine u radnim odnosima*, Zagreb, Organizator, 2003., str. 3 – 40. Vidi također Grgurev, Ivana, *Diskriminacija na temelju tjelesnih ili duševnih poteškoća u radnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 54, br. 4, 2004., str. 651 – 679.

osobu suprotnog spola. Ipak, diskriminacijom se ne smatraju pravne norme, kriterij ili praksa koji su nužni, odnosno mogu biti opravdani objektivnim činjenicama koje su neovisne o spolu (članak 7.).³⁹

Zakon o istospolnim zajednicama zabranjuje svaku diskriminaciju, izravnu i neizravnu na osnovi istospolne zajednice kao i činjenice homoseksualne orijentacije. Isti zakon propisuje da izravna diskriminacija znači svako postupanje kojim se osoba koja je član istospolne zajednice stavlja ili je bila stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji na temelju činjenice da je član istospolne zajednice. Neizravna diskriminacija postoji pak kada određena naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa osobu koja je član istospolne zajednice na temelju te činjenice stavlja ili bi stavila u nepovoljniji položaj u odnosu na druge osobe (članak 21.). Zakon o državnim službenicima predviđa pravo državnih službenika na jednaku plaću za jednak rad ili rad jednake vrijednosti (članak 10. stavak 2.) te pravo državnih službenika na jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja (članak 11.).

Sankcioniranje diskriminacije uređeno je Zakonom o suzbijanju diskriminacije (čl. 25. – 27.) te Kaznenim zakonom. Zakon o suzbijanju diskriminacije predviđa strože prekršajno kažnjavanje kada odgovorna osoba u pravnoj osobi, državnom tijelu, pravnoj osobi s javnim ovlastima i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave učini diskriminatornu radnju ili propust. Kazneni zakon propisuje pak kaznu zatvora od tri mjeseca do tri godine za onoga tko na temelju razlike u rasi, spolu, boji kože, nacionalnosti ili etničkome podrijetlu krši temeljna ljudska prava i slobode priznate od međunarodne zajednice.⁴⁰ U Kaznenom zakonu relativno je nedavno mijenjano kazneno djelo iz članka 174., čime je dodatno osnaženo sankcioniranje pojava međuetničke mržnje i netolerancije.⁴¹ Novela članka omogućuje uspješniji progon u slučaju kada je riječ o rasizmu i ksenofobiji, bilo govorom ili drugim javnim djelovanjem ili

³⁹ Diskriminacija, izravna i neizravna, definirana je UN Konvencijom o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, ali i Direktivom 2002/73/EC o primjeni načela jednakog postupanja za muškarce i žene pri zapošljavanju, stručnoj praksi, napredovanju i uvjetima rada. Iako međunarodni izvori prava propisuju da se osobama izloženim diskriminaciji mora jamčiti primjerena pravna zaštita, Zakon o ravnopravnosti spolova ne sadržava detaljne odredbe o mogućnostima sudske zaštite. Usp. Rodin, Siniša; Vasiljević, Snježana, *Zakon o ravnopravnosti spolova*, Revija za socijalnu politiku, vol. 10, br. 3, 2003..

⁴⁰ Kazneni zakon, Narodne Novine, br. 110/1997, 27/1998, 50/2000, 129/2000, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004.

⁴¹ Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, Narodne Novine, br. 115/2006.

putem interneta, jer se takav motiv izvršenja kvalificira kao posebno otegotna okolnost. Tako npr. u slučaju ako je ubojstvo bilo motivirano rasnom mržnjom, rasizmom ili ksenofobijom, počinitelj se ne optužuje za obično ubojstvo iz članka 90. Kaznenog zakona, nego za teško ubojstvo iz članka 91. točka 6. Zakona, za što je predviđena kazna dugotrajnog zatvora. I kod drugih kaznenih djela, ako je motiv izvršenja tog kaznenog djela bila rasna mržnja ili ksenofobija, to je otežavajuća okolnost zbog koje državna odvjetništva trebaju tražiti višu kaznu.

Iz gore elaboriranih normativnih i institucionalnih rješenja razvidno je da je skupina antidiskriminacijskih odredbi postojala u prije važećim i pravnoobvezujućim zakonskim normama. Tako su posebnim propisima na pojedinim područjima bila uređena različita pitanja poput zabrane diskriminacije temeljene na pripadnosti nacionalnoj manjini, zabrana diskriminacije osobe koja traži zaposlenje i radnika, kazneno zakonodavstvo na području diskriminacije i sl. Zakon o suzbijanju diskriminacije stoga je tzv. "krovni zakon" na području diskriminacije jer je "primarno je usmjeren na osiguranje institucionalnog okvira te na propisivanje postupovnih odredbi u svrhu sudske zaštite žrtava diskriminacije."⁴² Budući da je prije elaborirano istraživanje o pojavnim oblicima diskriminacije pokazalo da kod četvrtine građana postoji snažna predrasuda prema pripadnicima nekih manjinskih grupa, nameće se logičan zaključak da je postojanje Zakona o suzbijanju diskriminacije mehanizam osnaženje manjinskih prava.

4.2. Institucionalni okvir zabrane diskriminacije

Ured pučkog pravobranitelja središnje je tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije.⁴³ Pučki pravobranitelj štiti ustavna i zakonska prava građana pred tijelima državne uprave i tijelima s javnim ovlastima. Ovlast je pučkog pravobranitelja razmatranje pojedinačnih slučajeva ugroženosti prava građana koja su im pri izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti počinila tijela državne uprave i tijela s javnim ovlastima (ministarstva, županijska, gradska, općinska upravna tijela, javne ustanove, fondovi i slično) ili djelatnici u tim tijelima. Osim toga, pučki pravobranitelj razmatra i druga pitanja od interesa za zaštitu ustavnih i zakonskih prava koja se temelje na drugim izvorima saznanja o nepravilnom

⁴² Dobrotić, Ivana, *O antidiskriminacijskom zakonodavstvu*, Revija za socijalnu politiku, vol. 15, br. 3, 2008., str. 503 – 519.

⁴³ Članak 12(1) Zakona o suzbijanju diskriminacije.

radu upravnih tijela ili tijela s javnim ovlastima. Pučki pravobranitelj u pravilu ne postupa u stvarima u kojima je u tijeku upravni ili drugi postupak. Ali, u slučaju kada upravni postupak traje neopravdano dugo, pučki pravobranitelj može intervenirati s preporukom za bržim rješavanjem zahtjeva građana. Obilazak županija i odlazak pučkog pravobranitelja u mjesta cijele Hrvatske omogućuje građanima neposredan pristup Uredu pučkog pravobranitelja.

Zakonom o suzbijanju diskriminacije proširene su ovlasti pučkog pravobranitelja, tako da on zaprima prijave svih fizičkih i pravnih osoba koje se smatraju žrtvom diskriminacije. On će fizičkim i pravnim osobama koje su podnijele pritužbu zbog diskriminacije pružiti potrebne obavijesti o njihovim pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite. Ako nije započet sudski postupak, ispitat će prijavu i poduzeti radnje iz svoje nadležnosti potrebne za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminirane osobe. On, uz pristanak stranaka, provodi postupak mirenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe te podnosi kaznene prijave u vezi sa slučajevima diskriminacije nadležnom državnom odvjetništvu. Osim toga, Ured pučkog pravobranitelja dužan je upozoravati javnost na pojave diskriminacije. Ured ima i nadzornu ulogu jer prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije te u svojem godišnjem izvješću, a po potrebi i izvanrednim izvješćem, Hrvatski sabor izvješćuje o pojavama diskriminacije. Osim tih zadaća, Ured obavlja i određene "policy" djelatnosti: provodi istraživanja u području diskriminacije, daje mišljenja i preporuke te predlaže Vladi odgovarajuća zakonska i strateška rješenja.⁴⁴ U određenim slučajevima pojedine od tih dužnosti obavljaju posebni pravobranitelji (za prava djeteta, ravnopravnost, invalide itd.).

Sva pravosudna tijela dužna su voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju i osnovama diskriminacije po kojima se ti postupci vode te ih dostavljati ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa. Posebni pravobranitelji dužni su voditi evidencije o slučajevima diskriminacije iz njihove nadležnosti. Ministarstvo pravosuđa i posebni pravobranitelji dužni su dostaviti evidencije i statističke podatke o sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju pučkom pravobranitelju do 1. veljače za prethodnu kalendarsku godinu.

Kako su statistički pokazatelji vrlo bitni za iznalaženje politika i mjera za učinkovito suzbijanje diskriminacije, sve evidencije o slučajevima diskriminacije iskazuju se po spolu.⁴⁵ Smatram da bi iskazivanje statistika po etničkoj

⁴⁴ Članak 12(2) Zakona o suzbijanju diskriminacije.

⁴⁵ Članak 14. Zakona o suzbijanju diskriminacije.

pripadnosti žrtava također bilo korisno, no uz važeće hrvatsko zakonodavstvo i praksu, koja izjašnjavanje prema etničkoj pripadnosti smatra kršenjem ustavnih prava, čini se da takvu praksu još neko vrijeme neće biti moguće uvesti.⁴⁶ Pohvalno je to što je Zakon o suzbijanju diskriminacije predvidio suradnju državnih institucija s organizacijama civilnog društva. Pučki pravobranitelj provodi socijalni dijalog i suradnju s organizacijama koje promiču zaštitu i ljudska prava te jednakost i inkluziju socijalno ugroženih skupina, tako što im se obraća pri izradi redovitih izvješća, mišljenja i preporuka o pojavama diskriminacije.⁴⁷

Osim Ureda pučkog pravobranitelja i ureda posebnih pravobranitelja, pitanjima zaštite protiv diskriminatornih postupanja bave se posredno i Ured za ljudska prava te Ured za nacionalne manjine. Iako će u nastavku teksta biti riječ o nadležnosti svakog od spomenutih Vladinih ureda, važno je istaknuti da su sva državna tijela i institucije⁴⁸ u sklopu svojih nadležnosti dužna ne diskriminirati građane ni na kojoj osnovi, a državnim je službenicima, sukladno Zakonu o državnim službenicima, zabranjeno postupati diskriminirajuće ili povlašćujuće prema građanima (članak 6.).

Ured za ljudska prava razmatra stanje ljudskih prava i sloboda u Republici Hrvatskoj prema odredbama Ustava Republike Hrvatske, Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, izvješćima međunarodnih organizacija, pučkog pravobranitelja i nevladinih udruga. Ured predlaže Vladi Republike Hrvatske aktivnosti i mjere za djelotvornije ostvarivanje ljudskih prava. Ured redovito prati međunarodne standarde i dokumente za zaštitu i promicanje ljudskih prava. U sklopu Ureda nalazi se osim toga i tajništvo Stručne radne skupine za suzbijanje svih oblika diskriminacije. Prema posljednjim informacijama tajništvo namjerava pripremiti prijedlog općenitog Zakona o zabrani diskriminacije.

⁴⁶ Ringelheim, Julie, *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies: How to Reconcile the Promotion of Equality with the Right to Privacy?*, 2007., NYU School of Law, Jean Monnet Working Paper No. 08/06; Center for Human Rights and Global Justice Working Paper No. 13., <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/06/060801.pdf>.

⁴⁷ Članak 15. Zakona o suzbijanju diskriminacije.

⁴⁸ Pojam državna tijela i institucije moguće je razumjeti kao ukupnost svih tijela s javnim ovlastima čije je djelovanje uređeno Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (Narodne Novine, br. 75/1993, 48/1999, 15/2000, 127/2000, 59/2001, 190/2003, 199/2003), Zakonom o Vladi Republike Hrvatske (Narodne Novine, br. 101/1998, 15/2000, 117/2001, 199/2003), Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne Novine, br. 33/2001) te Zakonom o sudovima (Narodne Novine, br. 17/2004).

Budući da je u Hrvatskoj već uspostavljen kvalitetan i širok zakonski okvir zabrane diskriminacije, pitanje je koliko je izrada dodatnog, iako općenitog, zakonskog teksta koji će propisivati istu materiju potreban. Naime, i države članice Europske unije imaju pravo izabrati način na koji će zakonodavstvo Unije (u ovom slučaju antidiskriminacijske direktive) prenijeti u svoje domaće zakonodavstvo. Smatram da bi oportunističnije bilo dopuniti postojeće zakonodavstvo te nastojati zaista provoditi njega i mnogobrojne strategije koje propisuju mjere za suzbijanje diskriminacije.

Ured za nacionalne manjine obavlja stručne poslove u vezi s ostvarivanjem utvrđene politike ostvarivanja ravnopravnosti nacionalnih manjina koje žive na području Republike Hrvatske, kao i njihovih prava utvrđenih Ustavom i zakonom, predlaže mjere za ostvarivanje tih prava, priprema prijedloge za osiguranje sredstava za ostvarivanje ustavnih prava pripadnika nacionalnih manjina, daje prijedloge i mišljenja za financiranje određenih potreba pripadnika nacionalnih manjina i njihovih udruga, surađuje s nadležnim ministarstvima i drugim tijelima državne uprave i drugim institucijama, surađuje s tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave na područjima gdje živi veći broj pripadnika nacionalnih manjina, surađuje s Vijećem Europe u vezi s primjenom dokumenata Vijeća Europe u ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina, prati međunarodne dokumente u vezi s pravima nacionalnih manjina, surađuje s drugim međunarodnim institucijama koje iskazuju interes za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, prati suradnju udruga i ustanova nacionalnih manjina čiji se programi financijski pomažu iz državnog proračuna s institucijama u njihovim matičnim državama, priprema mišljenja i stručne analize u vezi s primjenom međunarodnih standarda u ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i druge povjerene poslove.

Uza sve institucije u čijem opsegu djelovanja postoji dužnost promicanja zabrane diskriminacije, dodatno je važno da i političke poruke vrha vlasti, tj. predsjednika, premijera, Vlade i Sabora, pozivaju na toleranciju i jednakost svih građana te da pravodobno osuđuju eventualne pojedinačne incidente rasizma, ksenofobije, antisemitizma ili *homofobije*. Kao i kod drugih zakona koji propisuju zabranu diskriminacije, i kod kaznenopravnih odredbi o zabrani diskriminacije recepcija zakonskih novela i primjena ovisi o kvalitetnom obrazovanju sudaca.⁴⁹ Uzevši u obzir razmjerno velik broj diskriminatornih

⁴⁹ Usporedi Rodin, Vasiljević, *op. cit.* u bilj. 39. Također usp. Režić, Sovjetka, *Zaštita ljudskih prava-zabranu diskriminacije. Kako to izgleda u praksi?*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1-2, 2005., str. 121 – 126.

ponašanja, a u isto vrijeme vrlo mali broj sudskih presuda u kojima se sankcionira iskazivanje rasizma i ksenofobije, potrebno je više učiniti u pitanju obrazovanja sudaca, koji u krajnjoj liniji i trebaju primjenjivati antidiskriminacijsko zakonodavstvo, ali uskoro i antidiskriminacijske direktive EU-a. Zakon o suzbijanju diskriminacije sadržava niz mjera koje predviđaju prekršajne kazne za povredu dostojanstva osobe na temelju diskriminacije te za prouzročenje straha u vezi s time. Za takav prekršaj može biti kažnjena fizička osoba ili pak odgovorna osoba u pravnoj osobi, državnom tijelu, pravnoj osobi s javnim ovlastima i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i obrtnik ili osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost u vezi s obrtom ili djelatnošću koju obavlja ili pak pravna osoba.

4.3. Dugo očekivana, ali nedočekana antidiskriminacijska strategija

Niz zakonodavnih odredbi koje propisuju zabranu diskriminacije, uz mnoštvo dosad donesenih nezakonodavnih mjera u obliku akcijskih planova i strategija obvezuju tijela državne uprave sprečavati diskriminaciju i promicati jednakost svih građana i ljudi. Unatoč postojećem antidiskriminacijskom zakonskom okviru, hrvatske su vlasti dužne donijeti Strategiju za borbu protiv diskriminacije kao obvezu koju je Hrvatska preuzela 2001. godine na Međunarodnoj konferenciji protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodnih oblika netolerancije održanoj u južnoafričkom gradu Durbanu. Durbanska konferencija iznjedrila je Deklaraciju i Plan aktivnosti za njezinu provedbu kojim je obvezala države sudionice konferencije na donošenje posebnog dokumenta kojim će se utvrditi ciljevi i razraditi mjere za ukidanje diskriminacije u društvu, a posebno u vezi sa suzbijanjem i sankcioniranjem diskriminacije u područjima trgovanja ženama i djecom, diskriminacijom imigranata, rodnom i rasnom diskriminacijom te zaštitom prava manjina u multietničkim državama.⁵⁰

U Hrvatskoj trenutačno postoji niz planova i programa koji su doneseni s ciljem suzbijanja diskriminacije pojedinih društvenih skupina i promicanja jednakosti.⁵¹ U području ostvarenja manjinskih prava osobito je bitna pro-

⁵⁰ World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Durban Declaration and Programme of Action, <http://www.unhchr.ch/pdf/Durban.pdf>.

⁵¹ Dosada su u području sprečavanja diskriminacije doneseni npr. Nacionalni program za Rome, Nacionalni akcijski plan zapošljavanja, Strategija obrazovanja odraslih, Nacionalni plan aktivnosti za prava i interese djece, Nacionalni program djelovanja

vedba Nacionalnog programa za Rome iz 2003. godine te aktivnosti iz Desetljeća za uključivanje Roma 2005. – 2015.⁵² Kao i sve ostale države članice Desetljeća, Hrvatska je izradila svoj Akcijski plan i preuzima obvezu za njegovo provođenje u idućih deset godina.⁵³ U mnogobrojnim strategijama i planovima za pojedina područja donesene su mjere na temelju ocjene stanja za zaštitu posebno osjetljivih društvenih skupina i osiguravanje njihove jednakopravne uključenosti u društvo. Zakonodavac je dugi niz godina inzistirao na ispunjenju međunarodne obveze preuzete na Durbanskoj konferenciji te izradi nacionalne antidiskriminacijske strategije koja do danas nije donesena. Radi vrlo sveobuhvatnog manjinskog zakonodavnog korpusa u Republici Hrvatskoj, čak i u nedostatku nacionalne antidiskriminacijske strategije, moguće je inzistirati na ostvarenju prava na jednakost primjenom postojećeg zakonskog okvira. Manjinama je na raspolaganju dosta velik broj zakonskih odredbi koje jamče ostvarenje kulturne autonomije te prava na političko sudjelovanje na državnoj i lokalnoj razini. Ipak, donošenjem antidiskriminacijske strategije pripadnici manjinskih zajednica dodatno bi profitirali s obzirom na to da bi dobili dodatan mehanizam za ostvarenje već propisanih prava. Zbog toga je potrebno da i manjinski predstavnici i udruge inzistiraju na što skorijem donošenju antidiskriminacijske strategije i uključivanju problema s kojima se manjinske zajednice i pojedinačni pripadnici nacionalnih manjina susreću u tekstu strategije. Da spomenem samo neke: slučajevi diskriminacije građana srpske nacionalnosti u sudskim procesima za ratne zločine, diskriminiranje povratnika srpske nacionalnosti pri ostvarivanju statusnih prava poput državljanstva, mirovine ili socijalnog osiguranja, diskriminacija na osnovi etničkog

za mlade, Nacionalna obiteljska politika, Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova, Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji, Nacionalni program za suzbijanje trgovanja ljudima, Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova, Program odgoja i obrazovanja za ljudska prava, Nacionalna strategija jedinstvene politike za osobe s invaliditetom, Nacionalna strategija razvoja zdravstva, Nacionalna strategija migracijske politike itd.

⁵² Bugarska, Češka, Hrvatska, Mađarska, Makedonija, Rumunjska, Slovačka, Srbija i Crna Gora pristupile su inicijativi koju su pokrenule Svjetska banka i Institut Otvoreno društvo u cilju poduzimanja mjera za poboljšanje uvjeta života romske nacionalne manjine i njihova uključivanja u društveni i javni život u tim državama.

⁵³ Vlada Republike Hrvatske donijela je Akcijski plan Desetljeća za uključivanje Roma od 2005. do 2015. godine na sjednici održanoj 31. ožujka 2005. godine. Akcijski plan za Republiku Hrvatsku komplementaran je Nacionalnom programu za Rome iz 2003. godine i njime se potiče rješavanje teškoća s kojima se suočava romska populacija u četiri područja: obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje i stanovanje.

podrijetla pri natjecanju za zapošljavanje u javnim službama, nemogućnost ostvarivanja prava obrazovanja na jeziku i pismu nacionalnih manjina ili prava na ravnopravnost u obrazovanju Roma, nekažnjavanje i izostanak javne osude etnički motiviranih zločina itd.⁵⁴

U ostvarenju jednakosti građana nije dakako dovoljno samo urediti zakonodavni okvir, nego ga je potrebno ustrajno primjenjivati, ali i nastojati obrazovati javnost o potrebi tolerancije i prihvaćanja socijalnih različitosti. Kanali provedbe takvih aktivnosti najčešće su obrazovne ustanove ili mediji, pa je Vlada bila ispravno istaknula u nacrtu da bi "buduće mjere i aktivnosti trebale biti usmjerene prema širim medijskim aktivnostima u cilju podizanja javne svijesti o potrebi prihvaćanja različitosti i stvaranja tolerantnog okruženja na svim područjima društvenog života".⁵⁵ Posebice je u etnički miješanim područjima Hrvatske potrebno više učiniti u pitanju integracije mladih tijekom obrazovnog procesa. Naime, tek je od školske godine 2006./2007. završeno fizičko razdvajanje školske djece hrvatske i srpske nacionalnosti u istočnoj Slavoniji, koje je bilo rezultat etničkog sukoba iz 1990-ih godina te dogovoreno Erdutskim sporazumom iz 1995. godine. Učenici srednjih škola koji nastavu pohađaju na hrvatskom jeziku i pismu i učenici koji se školuju na srpskom jeziku i ćirilicom od nedavno polaze nastavu u istim smjenama, no prijašnjih je godina zabilježeno nekoliko slučajeva učeničkog nasilja na nacionalnoj osnovi te pojava uvredljivih natpisa na javnim ustanovama poput škola. Takvi događaji ne pridonose izgradnji međuetničke tolerancije i miroljubivog suživota, te je stoga iznimno važno da ne samo vrh vlasti, već i lokalne vlasti osude ovakve incidente.

⁵⁴ Više o problemima diskriminacije s kojima se susreću pripadnici pojedinih nacionalnih manjina u: Erceg, Tena, *Položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj – zakonodavstvo i praksa*, Zagreb, Centar za ljudska prava, 2005. Također vidi Petričušić, Antonija, *Access to Education, Training and Employment of Ethnic Minorities in the Western Balkans: Country Report Croatia*, Torino, European Training Foundation, 2006. Vidi također Kovačević, Drago; Linta, Miodrag; Krstić, Anika, *Repatriation of Refugees to the Republic of Croatia- Obstacles and Perspectives*, Belgrade, Serbian Refugee Council, 2007.

⁵⁵ Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni program RH za pridruživanje EU za 2006. godinu, str. 224.

ZAKLJUČAK

Mnoge države članice Europske unije koje su domovina nekoliko etničkih skupina suočene su s izazovom tzv. "multietničkog managementa". Da bi se mogućnost diskriminacije na osnovi spola, rase, boje kože, podrijetla, vjeroispovijesti, jezika, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog podrijetla, pripadnosti nacionalnoj manjini, seksualne orijentacije, imovine, rođenja ili drugih okolnosti svele na najmanju moguću mjeru, bilo je potrebno urediti cjeloviti sustav antidiskriminacijskih odredbi na razini Unije, a zatim i u državama članicama. U isto vrijeme, potrebno je nastojati iskorijeniti predrasude prema različitostima koje mogu dovesti do diskriminatornih ponašanja. Tu zadaću ne može ispuniti isključivo zakonodavni okvir jer ona zahtjeva sistematičan i sveobuhvatan edukativno-medijski pristup.

Pitanjem zaštite od diskriminatornih ponašanja bave se mnogi međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava na globalnoj razini (instrumenti Ujedinjenih naroda) te na razini Europe (instrumenti Vijeća Europe i Europske unije). Zaštitu protiv diskriminatornih djelovanja pružila su i međunarodna pravosudna tijela, posebice Europski sud za ljudska prava iz Strasbourga, ali i Sud pravde iz Luksemburga. Uz međunarodne ugovore, nacionalno zakonodavstvo Republike Hrvatske sadržava niz zakona čijim se odredbama zabranjuje diskriminacija, promiče jednakost i utvrđuju antidiskriminacijske mjere. Zakon o suzbijanju diskriminacije osigurava jamstvo države da poduzima mjere zaštite i unapređenje uvjeta za ostvarenje propisanih prava za sve socijalno ugrožene skupine. Posredno, Zakon osnažuje položaj pripadnika nacionalnih manjina, osiguravši dodatni izvor zahtjeva političkih predstavnika nacionalnih manjina za dosljednom primjenom postojećeg manjinskog zakonodavstva. Manjine – ne samo tzv. stare ili autohtone, nego i nove, dakle imigranti, azilanti i izbjeglice – koje su kao društvena skupina potencijalno izložene postupcima nepravidnog razlikovanja, isključivanja ili im je ograničeno ostvarenje ljudskih prava, dobile su Zakonom za suzbijanje diskriminacije mogućnost boljeg zagovaranja ostvarenja svojih prava. No, i uz prilično sveobuhvatno antidiskriminacijsko zakonodavstvo potrebno je ne samo dosljedno provoditi zakonska rješenja, već i poduzimati dodatne mjere za ostvarenje jednakosti građana. Upravo se stoga u ovom članku zagovara i donošenje antidiskriminacijske strategije uz postojeći Zakon o suzbijanju diskriminacije. Smatram da bi takav dokument na načelan način zadao smjernice za djelovanje državnih tijela u ostvarenju zabrane diskriminacije i ostvarenju jednakosti svih građana.

Summary

Antonija Petričušić*

ANTI-DISCRIMINATION POLICY AS A SUPPLEMENTARY
MODEL OF PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES

A survey carried out by the Office of the Ombudsman in December 2009 about prejudices among the population against certain social groups and about the spread of discrimination identified a social distance between certain ethnic groups and the majority population of Croatia. A quarter of the respondents in the survey stated that they had experienced discrimination, while more than half of the members of national minorities in the sample said that they had been personally subjected to a form of discrimination. The respondents who reported being discriminated against by a public authority frequently stated their ethnicity and ethnic origin as the basis of discrimination. The obvious question is raised of whether existing anti-discrimination laws can enhance the exercise of national minority rights. The passing of the Anti-Discrimination Act in Croatia was a result of the pre-accession negotiations. In fact, by a series of policies and initiatives, the European Union promotes equality and anti-discrimination in areas such as employment, access to the labour market, access to health care, education, access to social benefits for endangered parts of the population or groups in the Member States. This is how, in the absence of a proclaimed minority policy, the EU enhances the protection of national minority rights in the Member States. Looking at the sources of international law prohibiting discrimination and the consolidated anti-discrimination policy of the EU in terms of content and related activities, the paper primarily tests the legal basis of anti-discrimination on the global level, as well as on the levels of the EU and of its Member States. Considering that the Republic of Croatia is a signatory to numerous international anti-discrimination instruments, the paper further investigates how the prohibition of discrimination is regulated in Croatian law, which anti-discrimination institutions there are, and in particular which anti-discrimination obligations make part of the process of accession to the EU. By interpreting the results of the survey into the attitudes and the level of awareness of discrimination and its manifestations, which applied the Bogardus Social Distance Scale in the Croatian context, the paper advocates the adoption of a more comprehensive anti-corruption policy as support to the exercise of minority rights in Croatia. Although there is a broad system of guaranteed minority

* Antonija Petričušić, LL. M. Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

rights, their full application is still lacking in some areas, in particular in the area of access to employment or receiving education in a minority language. In line with the above, the author believes that a consistent application of an anti-discrimination policy could contribute to full exercise of all minority rights laid down by the law.

Key words: social distance, elimination of discrimination, principle of anti-discrimination, legal harmonisation, European Union, national minorities, rights of minorities